



宪法学 纲要

徐秀义 王弼选 主编

中国人民公安大学出版社

宪法学纲要

主 编 徐秀义 王弼选
撰稿人 (以撰写章节先后为序)
徐秀义 王守田 李元起
齐小力 胡永革 王弼选

中国人民公安大学出版社

一九九四年·北京

(京)新登字第 165 号

宪法学纲要

徐秀义 甄弼选 主编

中国人民公安大学出版社出版发行
(北京木樨地南里 邮编 100038)

新华书店北京发行所经销
北京大兴星溪印刷厂印刷

787×1092 毫米, 1/32, 10.375 印张 219 千字
1994 年 7 月第 1 版 1994 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-81011-634-7/D·532 定价: 6.40 元

印数 0001—5000 册

前 言

为了适应宪法教学、研究的需要，我们编写了《宪法学纲要》一书。在本书的写作期间，适逢中国共产党第十四次全国代表大会和第八届全国人大一次会议召开，因此，本教材尽可能地贯彻了这两个会议的精神，尤其是第八届全国人大一次会议通过的宪法修正案的具体内容均反映在教材当中。

本教材由徐秀义、王弼选任主编。各位作者的分工如下：徐秀义（绪言、第四、五、六、八章），王守田（第一章），李元起（第二章），齐小力（第三、十二章），胡永革（第七章），王弼选（第九、十、十一章），全书最后由徐秀义修改定稿。

由于水平所限，本教材的缺欠在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

1994年2月

1994/2/10

目 录

绪 言	(1)
第一章 宪法的基本理论	(6)
第一节 宪法的概念	(6)
第二节 宪法的分类	(16)
第三节 宪法的基本原则	(21)
第四节 宪法的作用	(34)
第五节 监督宪法的实施	(39)
第二章 宪法的产生与发展	(45)
第一节 宪法的产生与发展概述	(45)
第二节 旧中国宪法的产生和发展	(53)
第三节 新中国宪法的产生和发展	(61)
第三章 我国的国家性质	(71)
第一节 国家性质概述	(71)
第二节 我国是人民民主专政的社会主义 国家	(73)
第三节 人民民主专政和爱国统一战线	(81)
第四节 中国共产党是人民民主专政的 领导核心	(93)
第四章 我国的政权组织形式	(99)

第一节	政权组织形式概述·····	(99)
第二节	人民代表大会制度是我国的根本 政治制度·····	(109)
第三节	人民代表大会制度是我国适宜的 政治制度·····	(116)
第五章	我国的选举制度 ·····	(129)
第一节	选举制度概述·····	(129)
第二节	我国选举制度的历史发展·····	(132)
第三节	我国选举制度的基本原则·····	(137)
第四节	我国选举的组织和程序·····	(143)
第六章	我国的国家结构形式 ·····	(151)
第一节	国家结构形式概述·····	(151)
第二节	我国是多民族单一制国家·····	(156)
第三节	我国的民族区域自治制度·····	(167)
第四节	国家在必要时得设立特别行政区·····	(173)
第七章	我国的经济制度 ·····	(177)
第一节	经济制度概述·····	(177)
第二节	我国社会主义经济制度的基础·····	(182)
第三节	社会主义公有制经济的补充·····	(189)
第四节	国家的根本任务和发展生产的 指导方针·····	(194)
第八章	我国的社会主义精神文明建设 ·····	(201)

第一节	加强精神文明建设是我国宪法的重要特色	(201)
第二节	加强文化建设	(208)
第三节	加强思想建设	(212)
第九章	我国公民的基本权利和义务	(219)
第一节	公民和权利、义务的概念	(219)
第二节	我国公民的基本权利	(223)
第三节	我国公民的基本义务	(243)
第四节	我国公民基本权利和义务的特点	(249)
第十章	我国的国家机构	(255)
第一节	国家机构概述	(255)
第二节	最高国家权力机关	(259)
第三节	中华人民共和国主席	(270)
第四节	国务院	(274)
第五节	中央军事委员会	(278)
第六节	地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(279)
第七节	民族自治地方的自治机关	(288)
第八节	人民法院和人民检察院	(292)
第十一章	我国的国家标志	(299)
第一节	国旗	(299)
第二节	国徽	(302)
第三节	国歌	(305)

第四节	首都·····	(306)
第十二章	我国宪法的实施保障 ·····	(309)
第一节	我国宪法监督制度的意义和历史 发展·····	(309)
第二节	我国现行宪法实施的保障制度·····	(311)
第三节	政法公安人员应带头遵守和维护 宪法·····	(321)

绪 言

一、宪法学的研究对象

宪法学是法学中的一门分支学科。它是以宪法为主要研究对象的一门法律科学。应该指出的是，我们这里所说的宪法不能仅仅从狭义上理解，而是应从广义上加以理解。从广义上理解，作为宪法学研究对象的宪法包括三个方面的内容：

1. 宪法典。即文书性的宪法，亦称成文宪法。它记载着一国根本组织、公民的基本权利和义务以及修宪程序等等。它是宪法学研究的最基本和基础的内容。2. 宪法性法律。即特定国家的法律体系中规定国家制度、社会制度的基本原则，规定国家机构的组织、职权、活动准则和相互关系，规定公民的基本权利和义务等根本性问题，在效力上相当于或仅次于宪法，而又高于其他法律的组成部分。在当代的宪政实践中，宪法性法律的比重逐渐增多，它进一步丰富了宪法学的内容。3. 宪法惯例。即一个国家的统治阶级在长期的政治实践当中形成的，不具有具体的法律形式，不为法院适用，其内容涉及到有关国家制度和社会制度的基本问题，并为国家认可，由公众普遍承认，具有一定约束力的习惯和传统的总和。

宪法学研究的范围是极其广泛的。归纳起来，它主要包括两大方面：

1. 研究宪法理论，这主要是从把宪法作为法的一个部

门来研究来讲的。具体包括了马克思主义关于宪法的学说；批判地研究资产阶级的宪法学说；研究宪法产生和发展的历史；研究宪法的现状和发展趋势；研究宪法的制定、修改以及宪法的实施；研究宪法的原则等一系列宪法理论问题。

2. 研究宪法典规定的具体内容，这主要是从宪法规范的角度进行研究的。具体包括了国家权力的归属问题，亦即国家的阶级本质；国家是如何组织起来的问题，其中包括政权组织形式和国家结构形式；国家建立在什么样的经济基础之上，包括国家的生产关系与经济管理体制问题；国家的文化制度方面的问题，即关于国家的教育科学文化的管理原则及其意识形态方面的建设问题，在我国就是指社会主义精神文明建设问题；国家与公民之间的关系问题，即公民在国家中的地位及其公民享受权利和履行义务的问题；国家的职能如何实现的问题，即国家的各项职能需要组织什么样的国家机构才能得以实现的问题；国家的标志问题。

根据宪法学的研究对象和范围以及教学对象的特点，我们将本纲要的体系确定为，除绪言外，共分十二章。其顺序排列为：宪法的基本理论、宪法的产生和发展、我国的国家性质、我国的政权组织形式、我国的选举制度、我国的国家结构形式、我国的经济制度、我国的社会主义精神文明建设、我国公民的基本权利和义务、我国的国家机构、我国的国家标志、我国宪法的实施保障。

二、学习宪法学的意义

(一) 有利于提高公安干警坚持党的基本路线的自觉性。党的十四大总结了我国社会主义现代化建设的实践和经

验，确定了毫不动摇地坚持党在社会主义初级阶段的“一个中心、两个基本点”的基本路线。党的基本路线在我国现行宪法中得到了全面体现。广大公安干警通过学习宪法，将会进一步认识到，党的基本路线是符合全体人民利益和意志的，是完全正确的。从而在贯彻执行党的基本路线问题上，才能真正理解中央关于我们要警惕右，但主要是防止“左”的要求，提高贯彻执行党的基本路线自觉性。

(二) 有利于提高公安干警遵守宪法、维护宪法的自觉性。现行宪法明确规定，遵守宪法，维护宪法尊严，是每个公民的基本义务。公安干警作为执法者来说，更应该模范遵守宪法，带头维护宪法。要真正做到这一点，必须要认真学习宪法，如果不了解宪法的内容和基本精神也就根本谈不上遵守和维护宪法。特别是对公安干警来说，在遵守宪法、维护宪法方面负有重大的责任，如果对宪法缺乏了解，就不可能在司法实践中正确地适用法律，甚至会违反宪法。

(三) 有利于公安干警做好本职工作。宪法作为国家的根本法，是人们行为的根本准则。公安干警担负着镇压叛国和其他反革命的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子，保护国家、集体、公民的财产以及公民的基本权利不受侵害的重要职责，为了更好地履行这些职责，公安干警除了要熟悉与本职工作关系密切的法律之外，必须要熟悉宪法。因为熟悉了宪法之后就可以使视野更加开阔，对本部门的业务工作领会就能更深，在工作中站得就会更高，看得更远。

(四) 有利于公安干警学好其他部门法。宪法是国家的根本法，在国家法律体系当中的地位决定了它在部门法学中

处于主导地位。宪法学既是法律专业的基础课，又是一门重要的专业课。学好宪法学能够为学好其他的法学课程打下良好的基础，它有助于帮助公安干警正确认识其他法律部门的基本原则，领会其精神实质，便于掌握其基本内容。

三、学习宪法学的方法

(一) 要进行阶级分析。作为宪法学研究对象的宪法具有鲜明的阶级性，而马克思主义宪法学和资产阶级的宪法学的根本区别之一，在于前者能从阶级分析入手，指明宪法的阶级性，揭示出不同类型的宪法代表着不同阶级的意志和利益这一实质。正确运用阶级分析的方法，才能正确认识宪法的本质和作用，否则，就会被一些表面现象所迷惑，从而陷入形式主义的泥坑，以致会对宪法现象作歪曲的理解，混淆两种类型宪法的本质界线。

(二) 要进行历史分析。列宁曾说过：“为了解决社会科学问题，为了真正获得正确处理这个问题的本领而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考虑这一事物现在是怎样的。”^① 我们在学习研究宪法时也应该是如此，要对宪法的产生和发展作一个历史的考察，在进行历史考察时，要把宪法问题和一定的历史条件联系起来。只有这样，才能全面了解其历史背景，对某种制度的含义有透彻的

^① 《列宁选集》第4卷，第43页。

认识，最终才能掌握宪法的本质和发展的规律。

（三）要理论联系实际。我们这里所讲的理论指的是马克思主义的宪法理论，而实际则指的是客观和现实情况。对于宪法学的学习，理论联系实际就是要求我们不论是对待外国宪法问题，还是对待中国宪法问题，都必须尊重客观事实，从实际情况出发，采取实事求是的态度，反对不了解实际情况，脱离实际的教条主义。具体来讲，我们在学习宪法学时，应当把宪法条文和实际情况结合起来，不能仅仅停留在宪法条文的规定上，应当将宪法的规定同实际的情况，把纸上的东西同现实的东西联系起来考察。只有这样，才会使我们开阔思路，避免僵化地认识问题；同时也会使我们提高理论水平，培养分析问题、解决问题的能力。

（四）要认真阅读宪法学教材。学员在阅读宪法学教材时要注意如下几个问题：一是要以中国宪法为主，外国宪法为辅。对于中国宪法又要以现行宪法为主。二是要准确掌握基本概念和基本原理。三是对有关问题要有针对性地阅读教材。在阅读过程中，要把自己的认识和体会加以综合整理，写出读书笔记。四是适当参考有关的辅助资料，这些辅助性参考资料可包括有关宪法学方面的著作；近年来发表的有关专题的学术论文和辅导文章；有关宪法修改草案的报告和说明及宪法性法律草案报告和说明，有关国家领导人的关于政治、经济、文化等方面的重要讲话和报告，等等。

第一章 宪法的基本理论

第一节 宪法的概念

一、宪法的源流和词义的发展

我国古代很早就使用“宪法”或带“宪”字的词汇，其含义是国家的典章制度和普通法规，同我们现在使用的“宪法”一词有很大的区别。如《尚书》中有“监于先王成宪”；《国语》中有“赏善罚奸，国之宪法也”；《管子·七法》中的“有一体之法，故能出号令，明宪法矣”都指一般的法律规则，有时其具体含义指的是刑法。我们现在使用的“宪法”一词对应于英语的 Constitution 或 Constitutional Law，拉丁文是 Constitutio。在中国，最早在这一意义上使用“宪法”的是 1871 年撰写《法国志略》的王韬先生，而将“宪法”一词推广开来的则应首推近代改良主义思想家郑观应，他在十九世纪末写的《盛世危言》中要求清廷“立宪法”、“开议院”，实行君主立宪。1908 年，清政府颁布了《钦定宪法大纲》。这样，“宪法”一词就成了正式的法律用语，同时也就确定了其特定的含义。

实际上，同其它概念一样，宪法也是一个词义不断更新的概念。尽管如此，遍览古今中外的宪法仍可发现，宪法所规定的最基本、最主要的内容不外是一个国家的基本政治制度，即国家权力的组织和运行规则。有的学者称宪法是

“政治法”就是从这个意义上说的。如果这样来理解宪法，宪法的源流就可以追溯到相当久远的古代社会。古代奴隶社会和封建社会的土地分封制度、王位继承制度、国王与教会关系、元老院制度、执政官制度，甚至原始社会的某些氏族习惯都可以看作是宪法的雏形。古代希腊人正是在这一意义上使用宪法的。在西方，最早也是最系统研究宪法的思想家亚里士多德，他搜集研究了古希腊 158 个国家（城邦）的宪法，写出了不朽之作《政治学》。在这部书中，亚里士多德认为，“政体（宪法）为城邦一切政治组织的依据。其中尤其着重于政治所由以决定的‘最高治权’组织。”^①他甚至说明了宪法与普遍法律的关系，他说：“法律实际是，也应该是根据政体（宪法）来制定的，当然不能叫政体来适应法律。”^②这样，亚里士多德理解的宪法首先是政治规则，而且是高层次的政治规则，这一政治规则是高于普通法律的。亚里士多德的定义奠定了宪法概念的基本走向。就“宪法”这一词汇的使用而言，古代罗马帝国和其后的欧洲封建国家并没有完全按亚里士多德的定义来使用“宪法”。罗马帝国用它（*Constitutio*）来表示皇帝的各种建制和皇帝所颁布的“诏令”、“谕旨”之类的文件，以区别于市民议会通过的法律文件；封建时代则用它来表示日常立法中对国家制度基本原则的确立，含有组织法的意思。英国从 1215 年以后逐步建立国王未得议会同意不得征税和立法的代议制度，英国人称这种代议制度为本国特有的宪法（*Constitution*）。这样，宪法就向近现代的含义跨进了一大步。正式赋予宪法以近现代含义是在 18 世纪末。

① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆中译本，第 129 页。

② 同上书，第 178 页。

由于欧洲文艺复兴时期人文主义思潮的影响，人的地位得到了重视，人权思想，尤其平等思想使王权神授学说、封建等级制度受到了巨大的冲击。1789年，法国资产阶级革命胜利并制定了著名的《法国人权宣言》。这个宣言的第16条指出，“凡权利无保障和分权未确立的社会便没有宪法。”这是西方近代史上第一次用法律文件确立了宪法概念的基本内容。这个定义的基本精神被近现代政治学家和宪法学家普遍接受。其基本精神包括两个方面的内容：其一，继承了亚里士多德的定义，即宪法是政治权力的运行规则，同时明确排除了专制权力统治这一政治组织方式；其二，发展了亚氏定义，申明国家政权组织的最终目的是以人为中心，保障公民的基本权利。为了实现这一目的，必须首先根除专制权力，因为专制权力是以对人权的蔑视为前提的。以这一宪法定义为标准，我们很容易将近现代宪法同古代基本政治制度区别开来。古代的奴隶社会由于存在一个庞大的毫无权利保障的奴隶阶级，而封建社会则由于其专制权力的统治，并存在人数众多的处于依附地位的农奴，它们的基本政治制度就同近现代宪法有着本质的区别。

自从近现代宪法产生以后，政治的发展不断为宪法注入新的内容，尤其二十世纪以后，公民社会经济权利的保护成为宪法的重要组成部分，宪法的词义又有了新的发展。

二、宪法是国家的根本大法

宪法首先是一个法律部门，宪法同其它法律，诸如刑法、民法、诉讼法、以及行政法规和地方性法规等一道构成一个国家的法律体系。国家通过这个法律体系调整了一个

国家的基本社会关系，确立了一个国家的基本社会秩序。宪法又与其它法律不同，由于其调整对象的特殊性，宪法在法律体系中居于特别重要的地位，它是一个国家的根本大法。

(一) 宪法的内容在于规定一国的根本制度。

一个国家的根本制度首先是一个国家的政治制度，即国家权力的组织和运行的规则。由于政治在国家的经济基础到上层建筑整个体系中居于最高地位，政治制度为一个社会提供了基本的制度框架，其它制度都是在这一框架的基础上丰富发展而来的，这样，宪法的发展就使它不仅规定一国的基本政治制度，它还应当为整个国家提供其法律体系的指导原则。在近代宪法的产生初期，宪法的内容侧重于对国家基本政治制度的规定，例如 1787 年的美国宪法主要规定了立法权，行政权和司法权之间的权力分立与制衡的关系以及联邦与州之间的权力划分原则，直到 1791 年美国才将《人权法案》作为宪法修正案并入案法。《人权法案》的内容有些比较具体，而大多数规定则需要其它法律予以补充，丰富才能实行，这样《人权法案》就主要成为其它法律的立法原则。十九世纪末，二十世纪初，由于工人运动和社会主义运动的兴起，公民的社会经济权利受到了普遍的尊重并逐渐成为宪法保护的重要内容。以 1919 年德国魏玛宪法为标志，二十世纪资本主义国家宪法大都规定了公民的财产权、继承权、劳动权、休息权以及获得社会扶助和救济权等项权利，这些权利的规定，加之宪法中对经济事务的直接规定，为国家扩大职权范围，执行经济职能提供了依据，从而也就为经济制度和经济立法提供了指导原则。社会主义国家由于强调生产资料所有制同资本主义的本质区别和国家在宏观经济调控方面